

**ความเป็นไปได้ทางกฎหมายในการฟ้องเพิกถอนเขตอุทยานและเขตป่าสงวนแห่งชาติ :
ศึกษาจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด**

นายสงกรานต์ ป่องบุญจันทร์

ปัญหาการประกาศเขตป่าสงวนและเขตอุทยานทับที่อยู่อาศัยและที่ทำทำกินของประชาชนในประเทศไทย เป็นปัญหาที่มีการกล่าวถึงมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยเฉพาะในช่วงที่มีการรณรงค์เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนของภาคประชาชนเมื่อหลายปีที่ผ่านมา โดยร่างพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญก็เพื่อแก้ไขปัญหาที่ประชาชนจำนวนมากที่อยู่ในพื้นที่ทับซ้อนกับเขตป่าสงวนและเขตอุทยานแห่งชาติ ยังคงมีฐานะเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายและมีความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีจากรัฐได้ทุกเมื่อ โดยเฉพาะในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชและกรมป่าไม้ ได้มีการดำเนินคดีกับประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ซ้อนทับกับเขตอุทยานแห่งชาติและเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งทางอาญาและทางแพ่งอย่างต่อเนื่อง โดยในทางแพ่งนั้นมีการเรียกร้องค่าเสียหายที่รวมถึงความเสียหายที่ทำให้คุณหมีสูงขึ้น อันเป็นที่มาของคดีโลกร้อนซึ่งเป็นเรื่องที่กำลังได้รับความสนใจของสาธารณชนในปัจจุบัน ผู้เขียนในฐานะนักกฎหมายจึงเกิดคำถามว่าในทางกฎหมายแล้วเราจะมีทางออกให้กับปัญหาดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ทางกฎหมายในฟ้องให้มีการเพิกถอนเขตอุทยานและเขตป่าสงวน ที่ประกาศใช้บังคับซ้อนทับกับที่ดินที่มีชุมชนอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์มาก่อน อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยหวังว่าผลของการศึกษานี้จะเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของผู้ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาคนกับป่าต่อไป

1. สถานะทางกฎหมายของประกาศเขตอุทยานและเขตป่าสงวนแห่งชาติ

1.1 สถานะทางกฎหมายของประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ

ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2505 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง กำหนดให้การประกาศกำหนดบริเวณใดเป็น อุทยานแห่งชาติ ให้ทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งพระราชกฤษฎีกานั้นในทางกฎหมายมีฐานะเป็นกฎที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ มีฐานะทางกฎหมายเป็นกฎที่ออกที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จำเป็นต้องนำคดีไปฟ้องยังศาลปกครองสูงสุด

1.2 สถานะทางกฎหมายของประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ

ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 6 วรรคสอง กำหนดให้การประกาศกำหนดบริเวณใดเป็น ป่าสงวนแห่งชาติ ให้ทำโดยตราเป็นกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงนั้นในทางกฎหมายมีฐานะเป็นกฎที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ มีฐานะทาง

กฎหมายเป็นกฎที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จำเป็นต้องนำคดีไปฟ้องยังศาลปกครองสูงสุด

2. สถานะความเป็นผู้เสียหายหรืออาจจะได้รับความเสียหาย

ในการฟ้องคดีปกครองนั้นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาตรา 42 กำหนดไว้คือ ผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จากการกระทำทางปกครองดังกล่าวอย่างไร ซึ่งเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติและเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ประเด็นนี้ค่อนข้างจะเป็นที่ยุติว่าประชาชนที่อยู่อาศัยซ้อนทับกับพื้นที่ที่มีการประกาศเป็นเขตอุทยานหรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นผู้เสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธินำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวได้

3. ระยะเวลาการฟ้องคดี

โดยหลักแล้วการฟ้องคดีปกครองเพื่อให้เพิกถอนกฎนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาตรา 49 กำหนดให้ต้องฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันก็ได้กำหนดข้อยกเว้นให้ศาลมีอำนาจรับเรื่องไว้พิจารณาได้ถ้าเป็นกรณีที่เป็นคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เป็นคดีเกี่ยวกับสถานะบุคคล เป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น เกี่ยวกับประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวางแนวคำพิพากษาไว้ว่า โดยหลักแล้วผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนประกาศเขตอุทยานหรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ ต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีซึ่งคือวันที่มีการประกาศเขตอุทยานในราชกิจจานุเบกษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.3/2546, พ.15/2547) อย่างไรก็ตามศาลปกครองสูงสุดก็วางแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีเพิกถอนกฎไว้ว่า กรณีเป็นการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ศาลจึงมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.11/2545, พ.15/2547, พ.3/2548)

4. แนวคำพิพากษาเกี่ยวกับเนื้อหาคดี

แม้คำพิพากษาเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนเขตอุทยานและเขตป่าสงวนแห่งชาติจะมีไม่มากนัก แต่ที่ผ่านมา นับแต่ศาลปกครองเปิดดำเนินการ ก็มีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดหลายคดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดก็ได้อาศัยคดีดังกล่าววางแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นเอกภาพว่า “เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสำนักงานที่ดินได้ตรวจสอบที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวแล้วไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง และไม่มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าครอบครองที่ดินมาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยอมรับว่าไม่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง การครอบครองดังกล่าวจึงเป็นการครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินดังกล่าวจึงมีฐานะเป็นป่าไม้ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้วย่อมถือว่าเป็นการออก

กฎโดยชอบด้วยกฎหมาย” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 11/2545, พ.15/2547 และ พ.3/2548) โดยคำพิพากษาทั้งหมดแม้จะมีรายละเอียดแตกต่างกันบ้างแต่ก็มีสาระสำคัญตรงกันทั้ง 3 คดี ดังข้อความที่ยกมาข้างต้น

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดวางบรรทัดฐานเกี่ยวกับคดีประเภทนี้ไว้ว่า ข้ออ้างเรื่องการครอบครองที่ดินมาก่อนการประกาศเขตอุทยานหรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยไม่มีหลักฐานการครอบครองตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดี ไม่เป็นเหตุที่จะทำให้ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนประกาศเขตอุทยานและเขตป่าสงวนได้

5. บทวิเคราะห์

ในการฟ้องคดีปกครอง โดยทั่วไปเหตุที่ใช้อ้างเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือกฎ มี 2 เหตุ คือ เหตุในทางแบบพิธี และเหตุในทางเนื้อหา เหตุในทางแบบพิธี คือ การอ้างว่ากฎที่พิพาทไม่ได้ดำเนินการตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด เช่น ไม่ได้มีการปิดประกาศให้ประชาชนทราบตามที่กฎหมายกำหนด ไม่มีการรังวัดสอบเขตก่อนออกประกาศตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น ส่วนเหตุในทางเนื้อหา คือ การอ้างว่ากฎที่พิพาทขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในเนื้อหา เช่น ออกประกาศทับพื้นที่ที่ประชาชนมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ออกประกาศโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ในการฟ้องคดีโดยอ้างเหตุเรื่องแบบพิธีนั้น หากผู้ฟ้องคดีชนะคดีผลทางคดีอาจเป็นไปในแนวทางว่าหน่วยงานรัฐต้องไปดำเนินการตามแบบพิธีดังกล่าวใหม่ ส่วนการฟ้องคดีโดยอ้างเหตุในทางเนื้อหานั้น หากผู้ฟ้องชนะคดี ผลทางคดีจะมีผลชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ

จากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ยกมาข้างต้น ส่วนใหญ่เป็นคำพิพากษาที่ชี้ขาดทั้งในแบบพิธีและเนื้อหาคดี นั่นคือ ผลคำพิพากษาเป็นการชี้ขาดว่าหน่วยงานรัฐดำเนินการประกาศเขตอุทยานและเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยชอบด้วยกฎหมายและประชาชนผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะขอให้มีการเพิกถอนประกาศดังกล่าวโดยอ้างเรื่องครอบครองมาก่อนได้หากไม่มีเอกสารราชการรองรับ ผลทางกฎหมายต่อไปคือ ประชาชนหรือชุมชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่ดังกล่าวย่อมมีฐานะเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายและอาจถูกดำเนินคดีอาญาได้

ผู้เขียนเห็นว่าแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับเรื่องการประกาศเขตอุทยานและเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นบรรทัดฐานที่ยุติว่า ประชาชนที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติหรือป่าสงวนไม่อาจอาศัยการฟ้องคดีปกครองโดยอ้างการครอบครองมาก่อนเพื่อขอให้เพิกถอนเขตอุทยานและเขตป่าสงวนแห่งชาติได้หากไม่มีเอกสารราชการรับรองการครอบครองมาก่อน แนวคำพิพากษาในเรื่องนี้หากมองโดยพิจารณาถึงบริบทสังคมไทยแล้วย่อมเห็นได้ว่าไม่เป็นธรรมต่อประชาชนหรือชุมชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ซ้อนทับกับเขตอุทยานและเขตป่าสงวน เพราะเป็นการพิพากษาคดีโดยเพิกเฉย ละเลย ต่อข้อเท็จจริงที่ว่าประเทศไทยจำนวนมากในประเทศไทยอาศัยอยู่ในเขตป่า โดยพวกเขาไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะไปดำเนินการให้ได้มาซึ่งเอกสารราชการดังที่ศาลปกครองวางบรรทัดฐานไว้ได้ แต่ประชาชนและชุมชนเหล่านั้นต้องสูญเสียสิทธิของตนไปเพียงเพราะกฎหมายกำหนดให้เป็นเช่นนั้นและลงโทษพวกเขาที่ไม่อาจทำตามที่กฎหมายกำหนด การลงโทษประชาชนและชุมชนด้วยเหตุผลทางเทคนิคกฎหมายเช่นนี้ย่อมเป็นธรรมอย่างยิ่ง

6. สรุป

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับคดีการฟ้องขอให้เพิกถอนการประกาศเขตอุทยานหรือเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้เขียนพบว่าศาลปกครองสูงสุดมีเจตนาที่จะรับคดีเข้าสู่การพิจารณา เพื่อที่จะได้วางแนวคำพิพากษาในเรื่องนี้ให้มีความชัดเจนว่า ประชาชนไม่สามารถใช้ช่องทางทางการฟ้องคดีปกครองเพื่อขอให้มีการเพิกถอนเขตอุทยานและเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยอ้างการครอบครองมาก่อนได้ หากไม่มีพยานหลักฐานทางราชการรองรับ

อย่างไรก็ตามแนวทางการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนประกาศเขตอุทยานและเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยอ้างว่าประกาศดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิชุมชน ก็ยังเป็นเรื่องท้าทายเพราะยังไม่มีแนวคำพิพากษาออกมา แต่ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการอ้างเรื่องสิทธิชุมชนอาจใช้กับอุทยานและป่าสงวนที่ประกาศใช้หลังรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งบัญญัติรองรับสิทธิชุมชนเป็นครั้งแรกเท่านั้น แต่ไม่อาจใช้กับอุทยานหรือเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศก่อนรัฐธรรมนูญ 2540 ได้